

2008年の開発途上国をめぐる回顧と最近の動向

第1部 二〇〇八年の国際協力を振り返る

歴史的視点で見た二〇〇八年の貧困削減と開発協力

野上裕生

一九九八年ノーベル経済学賞がアジア人として初めてアマルティア・センに与えられた。それから一〇年が経過したが、貧困削減と開発協力という課題に照らしてどんな進展があったのか、いま一度開発協力の原点に立ち返って考えてみたい。そこで、一九九八年から二〇〇八年までの貧困削減と開発協力の動きの歴史の意味を考えてみたい。

●歴史の発展と反復

二〇〇八年の歴史的位相を見るために、開発協力五〇年あるいは六〇年の歴史を一〇年ごとに見てみよう（表1参照）。歴史の中では同じような事件が反復して起こることが随分ある。経済学でも一〇年程度の景気循環という形で反復が見られる。しかし歴史は同じような現象が反復しながら、それらが質的に変化している発展という側面も持っている。このように「歴史の発展と反復」という二つの側面を捉える枠組みとして五〇年から六〇年の景気循環の長期波動（マルクス主義者、コンドラチェフの理論で提唱された）に注目する人もいる（参

表1 開発協力と貧困削減の年表

年	事 項	開 発 研 究
1948年	関税及び貿易に関する一般協定(GATT)発効(参考文献④,p.663) ECLA(ラテンアメリカ経済委員会)設立(2月25日)(参考文献④,p.663) ヨーロッパ復興計画(マーシャルプラン)成立、対外援助法成立(4月3日)(参考文献④,p.663)	
1958年	第1回アフリカ独立諸国会議決議(4月22日)(参考文献⑤,pp.4-5) ソ連、アラブ連合と経済技術協力協定調印(米ソの援助競争激化)(参考文献④,p.664) 日本の対インド第1次円借款供与交換公文締結(参考文献④,p.664)	A. Hirschman, <i>The Strategy of Economic Development</i> . J. Tinbergen, <i>The Design of Development</i> .
1968年	第2回UNCTAD総会開催(GNPの1%援助目標等で合意)(参考文献④,p.667) マクナマラ世銀総裁就任(4月)(参考文献④,p.667)	G. Myrdal, <i>Asian Drama</i> .
1978年	アルマ・アタ(旧ソ連、現在のカザフスタン)でWHOとUNICEF共催の「プライマリー・ヘルスケアに関する会議」開催(9月)	
1988年	第14回先進国首脳会議(トロント・サミット)で後発開発途上国債務救済で合意(6月19日)(参考文献④,p.674) パリ・クラブ(西側債権国会議、最貧国の公的債務軽減のための新しい救済策で最終合意(10月4日)(参考文献④,p.674) 世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)の共催によって「気候変動に関する政府間パネル」(IPCC)設置(11月)	J. Bhagwati, "Poverty and Public Policy," <i>World Development</i> , Vol.16, No.5.
1998年	日本の「ODAに関する中期政策」が公表され(8月)、96年のDAC新開発戦略の重視、「顔の見える援助」等が提唱される。	1998年 センのノーベル経済学賞受賞、世界銀行の「Assessing Aid」で援助の効果を左右する要因としてファンジビリティが注目される。
2008年	5月横浜で第四回アフリカ開発会議開催(参考文献⑧,p.3) 7月北海道洞爺湖サミットで2050年までに温室効果ガス排出量半減などの長期目標の共有などが合意される(『朝日新聞』2008年9月24日、水曜日朝刊4面) 9月25日、2015年の達成期限の折り返し点を過ぎたミレニアム開発目標(MDGs)の課題を各国の首脳や経済界の代表が協議するハイレベル会合が国連本部で開催される(『朝日新聞』2008年9月27日、土曜日朝刊10面) 10月1日、国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)の円借款部門と統合(『朝日新聞』2008年9月24日、水曜日朝刊3面)	

(出所) 参考文献④、国際開発ジャーナル社『国際協力用語集(第3版)』国際開発ジャーナル社、2004年、絵所秀紀・山崎幸治編「開発と貧困」アジア経済研究所、1998年等から筆者作成。



2008年の開発途上国をめぐる回顧と最近の動向

参考文献③、六〇七ページ)。そこで「貧困削減と開発援助」の歴史を五〇年から六〇年の枠組みによる「歴史の発展と反復」で見てみたい。たとえば今年五月横浜で第四回アフリカ開発会議が開催されたが(参考文献⑧、三ページ)、ちょうど六〇年前の

一九四八年にマーシャル・プランが成立し、一〇年後の一九五八年第一回アフリカ独立諸国会議決議が採択されている(四月二二日)(参考文献⑤、四〇五ページ)。これは初代ガーナ大統領ンクルマの提唱によってガーナの首都アクラで開催されたもので、この会議ではアフリカ諸国が団結することによって自立的な開発経路を開拓していくことが提案された。この一九五八年にはティンバーゲンが『経済開発の設計』(J. Tinbergen, *The Design of Development*, Johns Hopkins Press)を公刊し、またハーシユマンが『経済発展の戦略』(A.O.Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press)を公刊し、開発経済学の創成期となった年でもある。また今年(二〇〇八年)から二〇一二年)であるが、ちょうど地球温暖化問題が一九八八年のトロント会議で国際的な政治課題として議論されてから二〇年目にあたる(参考文献①、五〇ページ)。一九八八年には世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)の共催によって「気候変動に関する政府間パネル」(IPCC)も設置された(二一月)(参考文献

⑦、一〇四ページ)。国連開発計画の「人間開発報告二〇〇七/二〇〇八」も気候変動問題をテーマにしている。

●貧困削減と社会開発への注目

貧困削減に開発協力の比重が移るに従って「社会開発」、「社会セクター」が注目されるようになる。この契機になったのは、四〇年前の一九六八年に世界銀行総裁に就任したマクナマラの時期に提案された「人間の基本的な必要」(Basic Human Needs = BHN)という思想である。この時期にはミュルダールが『アジアのドラマ』(G.Myrdal, *Asian Drama*, Twentieth Century Fund)のような著作を公刊し、開発経済学のあり方に反省が見られた。この時期から一〇年後の一九七八年、旧ソ連のカザフ共和国のアルマ・アタ(Alma-Ata)でWHOのプライマリー・ヘルスケア国際会議が開催され、その一〇カ条からなる「アルマ・アタ宣言」は今日の社会開発を考える上での重要な一歩となった(参考文献⑥、七二〜七四ページ)。その中でプライマリー・ヘルスケアは自助と自決の原則に従って、科学的であると同時に地域社会に適した技術の利用、地域社会や個人の参加等を重視した利用しやすい医療・保健を目指すものと位置付けられていた(参考文献⑥、七二〜七四ページ)。このような思想には、一九七〇年代に注目された「人間の基本的な必要」等の思想が反映されている。

●ケイパビリティ・アプローチの二〇年

貧困削減の第一段階は「貧困層」を認定する基準を決めること、具体的には貧困線所得を決めたり、あるいは「ジェンダー」や「子ども」、「障害者」といった社会的弱者の基準を設定していくことである。貧困を所得で考える場合、国家や社会を越える普遍的な基準で見ると、国や社会の中で個人が占める相対的な位置に注目する相対的視点がある。貧困を評価する次元には所得や財の消費に注目する見方と、差別に注目する社会的視点(社会的排除)がある。これらのどの側面に注目するかによって、「貧困削減」の方法も、「貧困層」に焦点を当てた直接支援策(あるいは財政的な措置)を重視する見方と、経済全体の成長を重視する「貧困層を支援する成長」(Pro-poor growth)の見方に分類できる(以上は『国際協力用語集(第三版)』国際開発ジャーナル社、二〇〇四年、一七六〜一七七ページによる)。このような問題設定は、一九八八年に公表されたバグワッティの「貧困と公共政策」と題する論文で提案された枠組み(貧困削減への「直接的ルート」と「間接的ルート」)にまで遡ることができ(参考文献②、一八五〜一八八ページ)。バグワッティの議論は一九五〇年代の経済開発重視と一九七〇年代の「人間の基本的な必要」等を総合した

ものである。これらの考え方のどれにも、とにかく「貧困層」という人たちが社会の中に存在していて、社会全体の助けを求めている、という仕組みが前提にされている。

しかし人間の状況は多様であるから、「貧困線」よりも高い所得のある人と低い所得しかない人とで本質的な違いがあるかどうかはわからない。貧困線以上の所得があっても病気や障害があれば総合的な生き方の質は低くなる。このようにして、貧困を見るには、所得や消費ではなく、現実に人間にながでできるか、どのような状況にあるのかを見る必要がある。それをセンは「ケイパビリティ」と呼んだ。ケイパビリティという複眼的な視点で見ること、「貧困層」という特殊な人たちが欠落したものを補う、という意味の「開発」の見方を幾分相対化して見ることができる。

センの見方は、開発や発展を見る場合には、人間活動のインプットである所得や消費、財やサービスの有無だけでなく、それによって最終的に人間に何ができるようになったのか(ケイパビリティ)という「帰結」あるいは「成果」(outcome)に注目しなくてはならない、と解釈できる。これは開発協力への「成果主義」の流れに沿ったものだと思う。

● 開発協力と成果主義

センの思想は「貧困削減における成果とは何か」という問題に答えようとしたもの

であった。このような「成果重視」あるいは「成果主義」の発想の現在の開発協力への浸透は顕著なものである。いまから一〇年前、一九九八年に世界銀行が『有効な援助』(参考文献⑩)という報告書を出したことは重要な一歩となった。この報告書は、援助はよい政策が実行されているという環境の下でなら有効であること、援助は十分な政策を実行している低所得国に向けられるべきである、という立場を提示した。これは一九九〇年代に入って援助が減少していく中で援助の新しい根拠を与えようとした注目されたレポートであった。この報告書は「概観」で、次のような提案を行っている。まず資金援助は良い政策環境の下で有効に作用する。資金援助は健全な経済運営を行っている低所得国に絞って効果的に行うべきである。政策改革支援のための援助は確かな改革者の政策改革努力を促進するために供与されるべきである。また、受益者のプロジェクトへの参加はプロジェクトの成功確率を高めると期待される。

このような「成果主義」の流れを受けて、国連や国際機関は二〇一五年までの貧困削減を目標にした「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals = MDGs)に取り組んでいて、今年はその折り返し点である。ミレニアム開発目標は二〇〇〇年九月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて採択された「ミレニアム宣言」に従ったものである。これは

一九九五年の世界社会開発サミットなどの議論等の流れを受けてまとめられたものである。具体的には、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②普遍的初等教育、③ジェンダー平等と女性の地位向上、④幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康改善、⑥ HIV/AIDS、マラリアその他の疾病の蔓延防止、⑦環境的持続性の確保、⑧開発のためのグローバルパートナーシップの推進である。このような包括的課題を実現するには貧困削減のメカニズムを明らかにして、援助する側と途上国の双方に、この目標を達成するためのインセンティブ(動機付けと意欲)を整備することが必要だと考えられてきた。たとえばミレニアム開発目標の進捗状況を検討した国連ミレニアム・プロジェクト(ジェフリー・D・サックス代表)の報告書(参考文献⑩、特に pp.193-210)や国連開発計画の『人間開発報告書二〇〇五』(参考文献⑫で紹介)は現在の援助システムの問題点を分析している。その中には開発援助が問題対処能力形成 (capacity building) のための支援をしてこなかったこと、開発援助の質が低いこと、被援助国にとって予測ができないこと、問題対処能力や制度の構築よりは技術協力や緊急援助に比重が置かれていたこと、ひも付きであること、などがある。しかしバグワッティが提起した「直接的ルート」と「間接的ルート」のバランスをどのようにとるのか、その中で開発援助の役割はまだ確定していないと思



2008年の開発途上国をめぐる回顧と最近の動向

われる。

●貧困線の両側の連帯

センは人間の多様性に注目し、貧困への複眼的な見方を示そうとした。人間の多様性に注目していくと、「貧困とはなにか」「貧しい人とは誰か」という問いには決定的な解答は存在しないことになる。どのような基準で設定された「貧困線」による人間の区分であっても、それは仮のものでしかない。そうであるならば、「貧困線」の上と下の両側にいる人たちの「貧困線」を越えた連帯こそ、真の貧困削減には必要ではないだろうか。最近「連帯」という言葉が開発協力の分野で聞かれる理由の一つがこれである。たとえば国連開発計画の『人間開発報告二〇〇七/二〇〇八』（参考文献⑨）は「気候変動との闘い―分断された世界での人間の連帯」という題名を持ったものであった。またフランスを中心に、グローバルゼーションの成果を開発途上国にも還元するために、航空券に「国際連帯税」を課すように試みている国もある（『朝日新聞』二〇〇六年七月一日、土曜日朝刊三〇面および『朝日新聞』二〇〇七年五月一日、金曜日朝刊一〇面）。このような動きは国家の間だけでなく、市民社会でも広がっていて、非営利組織（NPO/NGO）を中心に「連帯経済」という概念も提唱されている（西川潤「議論の場で深まる交易―アジア連帯経済フォーラムに参加して」

『朝日新聞』二〇〇七年一月二二日、木曜日朝刊二七面）。筆者としては、「連帯」というテーマで今後一〇年の開発協力、開発研究が進むことを期待したい。

（のがみ ひろき／アジア経済研究所
国際交流・研修室）

《参考文献》

- ①上園昌武「IPCC第四次報告書の検討―日本の気候政策の課題」『経済』一四五号、二〇〇七年一〇月）五〇～五七ページ。
- ②絵所秀紀『開発経済学とインド―独立後インドの経済思想』日本評論社、二〇〇二年。
- ③柄谷行人「革命と反復 序説」『クォーターリー「あっと」at』〇号、太田出版、二〇〇五年）、四一～八ページ。
- ④国際協力銀行『国際協力便覧』国際協力銀行、二〇〇三年。
- ⑤平野克己「アフリカ」北村かよ子編『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所、一九九三年。
- ⑥森亨「第二章 国際機関の動向―第二節 保健・医療」豊田俊雄編『開発と社会―教育を中心として』アジア経済研究所、一九九五年。
- ⑦森田恒幸「地球温暖化問題の現状と展望」藤崎成昭編『地球環境問題と発展途上国』アジア経済研究所、一九九三年。
- ⑧吉田栄一編『アフリカ開発援助の新課題―アフリカ開発会議TICAD IVと北海道洞爺湖サミット』シエトロ・アジア経済研究所、二〇〇八年。
- ⑨UNDP, *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Dividend World*, UNDP, 2007.
- ⑩UN Millennium Project (Jeffery D. Sachs director), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London: Earthscan, 2005.
- ⑪World Bank, *Assessing Aid*, World Bank, 1998 (小浜裕久・富田陽子訳『有効な援助―ファンジビリティと援助政策』東洋経済新報社、二〇〇〇年)。
- ⑫野上裕生「岐路に立つ国際協力―人間開発報告書二〇〇五」(『アジア研ワールド・トレンド』一二六号、二〇〇六年) 三三～三六ページ。